

PEMBAGIAN KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT- PEMERINTAH DAERAH DALAM OTONOMI SELUAS- LUASNYA MENURUT UUD 1945

Division of the Central Government and the Regional Government Authority in the Autonomy Based on the Constitution 1945

Abdul Rauf Alauddin Said

Jl. Sunaryo No. 4 Kota Baru, Yogyakarta

email: raufalauddin@gmail.com

abstarct

The concept of the relationship of authority between central and local governments within the unitary state of Indonesia in the context of the widest possible autonomy based on the Constitution of 1945. Whereas, the Republic of Indonesia as a state of law is based on constitutional system so that in every action of law concerning the concept of the relationship between central and local authorities should be established through legislation, whereas in juridical manner of authority is a right and legal authority of government. So, in the concept of the legal state (*rechtstaat*) all of government action that came from their authority should be based on legality principle. Therefore, the authority which is one form of power has legitimacy (*validity*), which will be the relationship that authority has a legitimate power. In the legislation related of the division of authority between central government and local government that regulated in Law Number 23 of 2014 on local government is clearly not reflect autonomy broad.

Keywords:*Authority, Local Government, Autonomy*

abstrak

Konsep hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan republik Indonesia dalam rangka otonomi yang seluas-luasnya berdasarkan UUD 1945 adalah bahwa Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasar sistem konstitusi maka dalam setiap tindakan hukum mengenai konsep hubungan kewenangan antara pusat dan daerah harus dibangun melalui peraturan perundang-undangan, di mana secara yuridis kewenangan adalah hak dan kekuasaan pemerintah yang sah secara hukum, maka dalam konsep negara hukum (*rechstaat*) segala tindakan pemerintah yang bersumber dari kewenangannya haruslah bersandarkan pada asas legalitas. Oleh karenanya, kewenangan yang merupakan salah satu bentuk kekuasaan memiliki legitimasi (keabsahan),

yang nantinya terhadap hubungan kewenangan tersebut memiliki *legitimate power*. Dalam peraturan perundang-undangan terkait pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagaimana yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah jelas tidak mencerminkan otonomi luas.

Kata Kunci: *Kewenangan, Pemerintah Daerah, Otonomi*

A. Pendahuluan

Sebagai suatu bangsa, Indonesia merupakan negara yang terdiri atas pulau-pulau yang kurang lebih dipersatukan oleh ikatan penjajahan Belanda, yang dihuni oleh berbagai suku bangsa yang berbeda-beda dengan berbagai kepercayaan dan agama serta hukum adat.¹ Konsep-konsep seperti kehendak untuk bersatu atau sebuah negara Indonesia sama sekali tidak dikenal di kepulauan ini pada abad-abad yang lalu. Penjajahan oleh Belanda lah yang menimbulkan perasaan nasionalisme yang semakin tumbuh dengan pergerakan nasional untuk membebaskan diri dari penjajahan hingga terbentuklah negara Indonesia. Negara sebagai wadah bangsa untuk mencapai cita-cita atau tujuan bangsanya, dalam prosesnya dikenal dengan istilah pemerintah. Adapun peran pemerintah adalah sebagai ujung tombak dari pada jalannya sebuah roda organisasi kedaulatan yang disebut negara. Guna mencapai tujuannya pemerintahan yang baik menjadi faktor yang sangat menentukan untuk mencapai tujuan tersebut. Istilah “Pemerintah” bisa diberi arti secara sempit (meliputi bidang eksekutif) dan dapat diberi secara luas (meliputi semua kekuasaan di dalam negara).

Sondang P. Siagian mengemukakan adanya tiga bentuk negara yang memberikan peranan dan fungsi yang berbeda bagi pemerintah yaitu:

1. bentuk *political state*, yaitu semua kekuasaan dipegang oleh raja sebagai pemerintah;
2. bentuk *legal state*, yaitu pemerintahannya sebagai pelaksana peraturan;
3. bentuk *welfare state*, yaitu tugas pemerintah diperluas untuk menjamin kesejahteraan umum dengan *discretionary power* dan *freiesermessen*.²

Di Negara Kesatuan Republik Indonesia kita mengenal sistem pemerintahan, yang mana sistem pemerintahannya terdiri atas pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang diatur dalam Pasal 18 UUDNRI Tahun 1945 mengenai Pemerintah Daerah.³ Pada dasarnya, negara dengan bentuk

¹ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia*, (Jakarta: PT Intermasa, 1995), hlm. 267.

² Sondang P. Siagian, “*Administrasi Pembangunan*”, (Jakarta: PT. GunungAgung), hlm. 101-104.

³UUD NRI tahun 1945.

kesatuan hanya mengenal satu sistem pemerintah, yaitu pemerintah pusat. Menurut C.F. Strong,⁴ hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi atau dengan kata lain negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat. Hal tersebut dapat diartikan bahwa seluruh urusan negara hanya dilaksanakan oleh satu pemerintahan saja atau dengan kata lain ketidakberadaan pemerintahan daerah. Selain itu menurut C.F. Strong terdapat dua sifat penting negara kesatuan, yaitu: (1) supremasi parlemen pusat, dan (2) tidak adanya badan berdaulat tambahan.⁵ Lahirnya bentuk pemerintahan pusat-daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia secara filosofis dikarenakan beberapa hal diantaranya: *Pertama*, wilayah negara yang terlalu luas sehingga sangat tidak memungkinkan adanya kontrol yang baik, pelayanan publik, dan lain-lain secara merata keseluruh wilayah negara. *Kedua*, cita-cita kesejahteraan terhadap seluruh rakyat secara demokratis sangat susah untuk dicapai.⁶

Dalam pasal 18A UUDNRI Tahun 1945 disebutkan secara jelas tentang hubungan wewenang dan keuangan antara pusat dan daerah adalah sebagai berikut:

1. hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah; dan
2. hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami dan diketahui dengan cara dan proses bagaimanakah hubungan antara pemerintah pusat dan daerah itu dilaksanakan meskipun tidak dijelaskan lebih detail mengenai kedua hubungan tersebut. Namun, berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa secara garis besar hubungan antara pusat dan daerah, baik yang menyangkut hubungan kewenangan maupun keuangan harus dilaksanakan secara adil, selaras dan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah serta harus diatur dengan undang-undang.⁷ Selain itu, kita dapat mengetahui secara pasti bahwa wilayah negara Republik Indonesia akan dibagi dalam bentuk wilayah besar dan wilayah kecil yang dalam implementasinya yang dimaksud dengan wilayah besar adalah

⁴C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 111.

⁵*Ibid.*

⁶Disampaikan oleh Enny Nurbaningsih dalam perkuliahan Hubungan Pusat dan Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta pada tanggal 8 Mei 2015.

⁷Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm. 4.

provinsi dan wilayah kecil adalah kabupaten/kota dan satuan wilayah lainnya yang bersifat khusus dan istimewa.

Negara kesatuan merupakan landasan batas terhadap pengertian otonom. Berdasarkan landasan batas tersebut dikembangkanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. Di sini pulalah letak kemungkinan tarik ulur kepentingan (*spanning of interest*) yang timbul dari kondisi tarik menarik antara kedua kecenderungan tersebut.⁸

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, menarik untuk dikaji lebih mendalam tentang bagaimanakah konsep pembagian kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah berdasarkan otonomi yang seluas-luasnya menurut UUD NRI 1945?

B. Pembahasan

1. Konsep Hubungan Kewenangan dan Pembagian Kewenangan.

Dengan adanya Undang-Undang Dasar (*constitution*), maka negara Indonesia merupakan negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan semata (*machtstaat*). Pemerintah yang berdasar atas sistem konstitusi, tidak bersifat absolut. Berdasarkan hal tersebut maka kebijaksanaan pemerintah pusat untuk menyerahkan sebagian urusan-urusannya untuk menjadi kewenangan daerah diserahkan melalui peraturan perundang-undangan.⁹

Sebelum berangkat lebih jauh untuk membicarakan tentang hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, kiranya perlu dijabarkan beberapa pengertian tentang kewenangan khususnya yang berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan guna menjadi batasan dalam menganalisis kewenangan pemerintahan serta pembagiannya. Asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan atau dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Menurut H.D. Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.

⁸Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm. 1-2.

⁹Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Pol Gov Fisipol UGM, 2012), hlm. 29.

Menurut F.P.C.L. Tonnaer, kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.¹⁰

Salah satu bentuk dari kekuasaan adalah kewenangan. Namun, keduanya memiliki perbedaan pada dimensi keabsahan (legitimasi). Jika kekuasaan tidak selalu harus diikuti oleh legitimasi atau keabsahan, maka kewenangan adalah kekuasaan yang harus memiliki keabsahan (*legitimate power*).¹¹ Artinya, kewenangan merupakan kekuasaan, akan tetapi kekuasaan tidak selalu berupa kewenangan. Apabila kekuasaan politik dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik maka kewenangan merupakan hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sedangkan yang dimaksud dengan urusan adalah segala aktivitas yang dapat dilaksanakan sebagai hasil dari kewenangan yang ada. Manifestasi dari kewenangan adalah adanya hak untuk menjalankan aktivitas-aktivitas. Berdasarkan pada kewenangan tersebut, urusan baru bisa diberikan ketika seseorang atau sekelompok orang atau sebuah institusi telah diberikan kewenangan sebelumnya.¹²

Dalam perspektif hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan yang mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*selfbesturen*).¹³ Sedangkan kewajiban memunyai dua pengertian yakni horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya sedangkan wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.¹⁴

Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini menurut Bagir Manan akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas apabila; *Pertama*; urusan-urusan rumah tangga ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*; apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*; sistem hubungan keuangan

¹⁰Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm. 70-71.

¹¹Ramlan Subakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia, 2001), hlm. 57.

¹²*Ibid.*

¹³Muhammad Fauzan, *Op.Cit.*, hlm. 79.

¹⁴*Ibid.*

antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.¹⁵

Teori bentuk negara otonomi adalah sub-sistem dari negara kesatuan (*unitary*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan, segala pengertian dan isi otonomi tersebut adalah pengertian atas otonomi itu sendiri. Selanjutnya, berdasarkan tandas batas tersebut maka dikembangkanlah berbagai aturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi.

Berdasarkan doktrin, pada suatu negara kesatuan kekuasaan pemerintahan adalah wewenang pemerintah pusat yang kemudian diselenggarakan dengan berdasarkan asas sentralisasi dan desentralisasi. Namun demikian, Muhsan mengakui bahwa kedua sistem tersebut hanyalah terbatas sebagai model, sebab secara empiris tidak satupun negara yang secara ekstrim pemerintahannya bersifat sentralistis, ataupun sepenuhnya bersifat desentralisasi.¹⁶

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis melainkan kontinum. Pada prinsipnya tidak mungkin menyelenggarakan prinsip desentralisasi tanpa adanya sentralisasi terlebih dahulu. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu, otonomi daerah yang pada hakikatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara daerah otonom dan pemerintah adalah hubungan antara organisasi yang bersifat saling berbalasan (*resiprokal*).¹⁷

Pembagian kewenangan dalam hubungan pusat dan daerah adalah menyangkut pembagian urusan rumah tangga atau dalam bahasa peraturan perundangan disebut dengan urusan pemerintahan. Menurut Ni'matul Huda, pada hakikatnya urusan pemerintahan terbagi dalam dua kelompok. *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan

¹⁵Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII, 2001), hlm. 37.

¹⁶Muhsan, *Perspektif Yuridis dalam Wacana*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Ed. 5 tahun II 2000, hlm. 108.

¹⁷Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm.16-17.

tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Rondinelli pernah mengingatkan bahwa,¹⁸

*“...that not all function of the state can or should be decentralized. Those functions are essential to survival of a nation, services the benefit from economies of scale and standardization in production, that depend on large networks of facilities or hierarchy of services, that can only be distributed equitable by a government large and powerful enough to redistribute wealth in the face of opposition, that create territorial spillover effects, or that depend on massive capital investments, may be better administered by central government than by decentralized units.”*¹⁹

Kedua, meski sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Di luar dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah sub nasional, Maddick menjelaskan bagian dari urusan pemerintahan tersebut juga menjadi wewenang pemerintah. Sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan.²⁰

Otonomi luas biasanya bertolak dari prinsip bahwa semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Untuk menjalankan hal tersebut maka sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang dijadikan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan dengan cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur serta mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Menyangkut pembagian kewenangan dalam urusan pemerintahan tersebut secara konseptual dikenal tiga ajaran utama yakni ajaran rumah tangga formal, material dan nyata (riil). Di kalangan para sarjana, istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara pusat dan daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama. R. Tresna menyebut dengan istilah “kewenangan mengatur rumah tangga”. Bagir Manan menyebut dengan istilah “sistem rumah tangga daerah, yang

¹⁸ Dennis A. Rondinelli, *Decentralization, Territorial Power and The State: A Critical Response*, dalam Ni'matulHuda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 14.

¹⁹Terjemahan bebas : “... bahwa tidak semua fungsi Negara dapat atau harus didesentralisasikan. Yaitu fungsi-fungsi yang penting dan menyangkut ketahanan suatu Negara. Seperti Fungsi Pelayanan untuk kepentingan ekonomi dan standarisasi di dalam produksi yang bergantung pada fasilitas dan tingkatan pelayanan dengan jaringan yang luas yang hanya dapat didistribusikan oleh pemerintah yang cukup kuat dan luas, untuk kemudian mendistribusikan kembali kekayaan Negara, atau menyangkut investasi modal yang besar, lebih baik diatur oleh pemerintah pusat daripada unit pemerintah daerah.”

²⁰Henry Maddick, *Democracy, Decentralization, and Development*, dalam Ni'matul Huda, *Loc.cit.*

didefinisikan sebagai tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.²¹ Tetapi meskipun istilah yang dipergunakan berbeda, tetap berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran (formal, material, dan riil) menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.²² Ajaran-ajaran rumah tangga tersebut adalah sebagai berikut;

a. Sistem Rumah Tangga Formal (*formele huishoudingsleer*)

Pada sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dan yang diselenggarakan daerah. Apa saja yang dapat diselenggarakan oleh pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh daerah. Pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik dan berhasil kalau diurus dan diatur oleh suatu pemerintahan tertentu, dan begitu pula sebaliknya.²³ Satu-satunya pembatasan terhadap daerah adalah bahwa daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh undang-undang dan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Apabila pihak yang lebih tinggi kemudian mengatur apa yang tadinya telah diatur oleh daerah, maka peraturan daerah yang bersangkutan sejak itu tidak berlaku lagi.²⁴

b. Sistem Rumah Tangga Material (*materiele huishoudingsleer*)

Dalam sistem rumah tangga material ada pembagian wewenang tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Sistem rumah tangga material berpangkal tolak ada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah. Daerah dianggap memang memiliki ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Lebih lanjut sistem

²¹Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pusataka Sinar Harapan, 1994), hlm. 26.

²²Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat*, *Op.cit.*, hlm. 85.

²³Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 30.

²⁴*Ibid.*

ini berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan.²⁵

c. Sistem Rumah Tangga Nyata (*Riil*)

Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi.²⁶ Sistem rumah tangga ini lazim pula disebut (sistem) otonomi nyata atau otonomi riil. Disebut “nyata”, karena isi rumah tangga daerah didasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata. Tresna menyebut sistem ini mengambil jalan tengah.²⁷

Menurut Bagir Manan, memperhatikan apa yang diutarakan Tresna, terkesan bahwa cara-cara yang terkandung dalam sistem rumah tangga formal merupakan prinsip yang lebih diutamakan dari pada cara-cara menurut sistem rumah tangga material. Kalau kesimpulan tersebut benar, lalu mengapa demikian dan apa tujuannya? seperti yang diutarakan di muka, wewenang yang dirumuskan secara umum pada sistem rumah tangga formal memberikan landasan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dan kemandirian di dalam rumah tangga. Sementara sistem rumah tangga material menurut Bagir Manan lebih merangsang timbulnya ketidakpuasan daerah dan *spanning* hubungan antara pusat dan daerah. Jadi, sistem rumah tangga formal mengandung dasar-dasar yang lebih kokoh untuk mewujudkan prinsip dan tujuan rumah tangga daripada sistem material. Dalam konteks pemikiran seperti ini dapatlah dipahami apabila sistem rumah tangga nyata meletakkan dasarnya dalam sistem rumah tangga formal.²⁸ Melalui sistem rumah tangga formal yang disertai dengan unsur-unsur sistem rumah tangga material maka otonomi dianggap dapat diwujudkan secara wajar.

Dari ciri-ciri di atas maka tidaklah berlebih-lebihan kalau dikatakan bahwa sistem rumah tangga nyata memang mencerminkan sistem tersendiri yang berbeda dari sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material. Sebagai jalan tengah, sistem rumah tangga nyata diharapkan dapat mengatasi kesulitan atau kelemahan yang terkandung dalam sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material.

²⁵*Op.Cit.*, Ni'matul Huda, hlm. 87.

²⁶*Op.Cit.*, Ni'matul Huda, hlm. 17.

²⁷*Op.Cit.*, Bagir Manan, *Hubungan Pusat Daerah...*, hlm. 30.

²⁸*Ibid.*

2. Sepintas Mengenai Otonomi

Persoalan otonomi bukanlah persoalan hukum dan pemerintahan saja, akan tetapi ia menyangkut juga aspek sosial, politik, budaya, ekonomi, dan lain sebagainya sehingga persoalan tersebut tidak mungkin dikaji secara monodisipliner akan tetapi harus secara multi atau interdisipliner.²⁹ Selain itu pengertian terhadap otonomi adalah merupakan suatu konsep yang dinamis yang senantiasa mengikuti dan mengalami perkembangan sejalan dengan perkembangan pemikiran yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Titik berat otonomi daerah pada dasarnya terletak pada percepatan pembangunan dan pelayanan-pelayanan langsung terhadap masyarakat sehingga tercipta masyarakat adil dan makmur sesuai dengan alinea ke IV UUDNRI Tahun 1945.

Dalam kepustakaan dikenal dua bentuk otonom yaitu otonomi terbatas dan otonomi luas³⁰. Menurut Bagir Manan suatu otonomi dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila, *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula, *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, dan *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Berbeda dengan konsep otonomi luas yang biasa bertolak dari prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.³¹

Sebelum dikeluarkannya Undang-Undang No.22 Tahun 1999, daerah otonom di daerah Kabupaten dengan sebutan Tingkat II (Dati II), dan wilayah Administratif Provinsi dengan sebutan Daerah Tingkat I (Dati I). Namun dengan dikeluarkannya undang-undang tersebut, maka istilah daerah tingkat II diganti menjadi Kabupaten/Kota, sedangkan istilah daerah Tingkat I diganti menjadi Daerah Provinsi.³² Akan tetapi, walaupun adanya penggunaan istilah tingkatan yang pada dasarnya sebagai pengaruh dari konsep pembagian bentuk daerah tersebut, dalam implementasinya tetap dikatakan sebagai daerah otonom dan pemerintahannya disebut sebagai pemerintahan daerah otonom.

²⁹Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, (Jakarta: PT. Melton Putra, 1987), hlm. 6.

³⁰*Op. Cit.*, Bagir Manan, *Menyongsong Fajar...*, hlm. 87.

³¹*Ibid.*, hlm. 37.

³²Pasal 2, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

Selanjutnya, guna memperlancar pelaksanaan pemerintahan daerah tersebut maka asas-asas yang digunakan, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*medebewind*). Desentralisasi merupakan suatu penyerahan urusan-urusan pemerintahan menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya.³³ Dalam hal ini, daerah mempunyai prakarsa sepenuhnya untuk menentukan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun menyangkut segi-segi pembiayaannya. Asas desentralisasi itupun sendiri memiliki tiga bentuk yaitu:³⁴

- a. desentralisasi teritorial, yaitu kewenangan yang diberikan pemerintah pada badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri (*zelf regende gemmenchappen*), yakni persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari berbagai golongan penduduk, biasanya terbatas dalam satu wilayah yang mereka tinggali;
- b. desentralisasi fungsional (termasuk juga yang menurut dinas/kepentingan), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan fungsi pemerintahan daerah tertentu oleh suatu organ atau badan ahli khusus yang dibentuk untuk itu; dan
- c. desentralisasi administratif (dikatakan juga sebagai dekonsentrasi atau *ambtelyk*), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan tugas pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah oleh pejabat-pejabat daerah itu sendiri.

Desentralisasi sebenarnya merupakan pemberian wewenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahan kepada satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah. Namun, menurut Bagir Manan, karena desentralisasi selalu dihubungkan dengan statusnya yang mandiri atau otonom, maka pembicaraan mengenai desentralisasi berarti sekaligus juga merupakan pembicaraan mengenai otonomi.³⁵ Jadi, penekanan utama dari asas desentralisasi atau otonomi adalah penyerahan tanggung jawab secara penuh oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam beberapa wewenang tertentu. Meskipun pemerintahan daerah memiliki tanggung jawab penuh di daerah, namun tidak semua wewenang menjadi kekuasaan pemerintah daerah, dengan kata lain ada sebagian wewenang masih berada di bawah kekuasaan pemerintah pusat.

Adapun definisi asas-asas yaitu Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Sebagai pondasi dari pada jalannya pemerintahan

³³ BN. Marbun, *DPR Daerah, Pertumbuhan, Masalah, dan Masa Depan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), Hlm. 25.

³⁴ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 30-34.

³⁵ *Op. Cit.*, Bagir Manan, *Menyongsong Fajar*, hlm. 174.

otonomi daerah tersebut. Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut :³⁶

- a. desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.
- b. dekonsentrasi adalah pelimpahan pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
- c. tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Akan tetapi dengan terbentuknya daerah otonom dengan terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah otonom, tidak berarti bahwa daerah otonom sudah terlepas dari pengawasan pemerintahan pusat. Pemerintah pusat tetap memiliki akses untuk melakukan pengawasan dalam pelaksanaan pemerintah daerah. Pengawasan merupakan “*pengikat*” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan.

Pada desentralisasi pembagian kewenangan antara pusat dan daerah tidak ditentukan dari sifat urusan, tapi lebih ditujukan pada manfaat. Apakah suatu urusan lebih bermanfaat jika diurus oleh pusat atau diserahkan kepada daerah.³⁷ Terkait dengan itu pula, selain dengan urusan-urusan yang dikecualikan yaitu urusan-urusan yang tidak boleh diserahkan kepada daerah, Bagir Manan mengemukakan:

“Tidak ada jenis urusan pemerintahan yang secara lengkap dan alami adalah urusan pusat dan daerah. Suatu urusan pemerintahan setiap saat dapat bergeser dari urusan daerah menjadi urusan pusat dan sebaliknya”.³⁸

Dalam keadaan demikian, harus dikembangkan berbagai aturan yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan berotonomi.

³⁶Undang-Undang No. 23 tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah.

³⁷*Op. Cit.*, Bagir Manan, *Menyongsong Fajar.*, hlm. 59.

³⁸*Ibid.* hlm. 55.

3. Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Rangka Otonomi Seluas-Luasnya

Hubungan Pusat dan Daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan.³⁹ Hubungan pusat dan daerah terjadi sebagai akibat adanya pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan atau pemencaran kekuasaan ke dalam satuan-satuan pemerintahan yang lebih kecil yang dalam praktiknya dapat diwujudkan dalam berbagai macam bentuk. Masalah hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam rangka otonomi yang seluas-luasnya sebenarnya adalah pembicaraan mengenai isi rumah tangga daerah yang dalam perspektif hukum pemerintahan daerah lazim dinamakan *urusan rumah tangga daerah (huishounding)*.⁴⁰

Model pemerintahan pusat dan pemerintah daerah mengutip pendapat Clarke dan Stewart dalam buku yang berjudul Pengawasan Pusat terhadap Daerah oleh Ni'matul Huda, dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu:⁴¹

- a. *pertama, The Relative Authonomy Model*, memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan;
- b. *kedua, The Agency Model*, model di mana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karena pada model ini berbagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal yang penting dalam sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat; dan
- c. *Ketiga, The Interaction Model*, merupakan suatu bentuk model di mana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, model yang pertama mempunyai konsekuensi yang lebih baik untuk menciptakan suatu pola hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, karena disatu sisi pemerintah pusat masih dalam posisi untuk melakukan pengawasan sekalipun terbatas atas penyelenggaraan pemerintahan daerah,

³⁹*Op. Cit.*, Muhammad Fauzan, hlm. 76.

⁴⁰*Ibid.*, hlm. 85.

⁴¹*Op. Cit.*, Ni'matul Huda, hlm. 7.

sementara di pihak lain pemerintahan daerah diberikan keleluasaan atau kemandirian menjalankan fungsinya sebagaimana telah ditetapkan dalam undang-undang.⁴²

Berbeda dengan model yang kedua, karena dalam *The Agency Model* kewenangan pemerintah daerah hanya terbatas sebagai agen atau perwakilan dari pemerintah pusat atas semua kebijakan-kebijakan yang telah dirumuskan oleh pemerintah pusat, dan secara otomatis kontrol oleh pemerintah pusat terhadap pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut sangatlah ketat, dan pemerintah daerah selalu dalam posisi yang hanya sebagai pelaksana kebijakan di lapangan.⁴³ Berdasarkan hal tersebut pula membuat pemerintah daerah tidak mempunyai peluang untuk melakukan kreativitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sedangkan model yang terakhir yaitu *The Interaction Model* dalam pelaksanaannya dapat menimbulkan tarik-menarik (*spanning*) antara kedua satuan pemerintahan tersebut sehingga dalam model ini tidak menutup kemungkinan melahirkan potensi terjadinya perebutan kewenangan atas suatu urusan pemerintahan dikarenakan kedudukan keduanya dalam posisi dapat saling mempengaruhi.⁴⁴

Dalam organisasi yang besar dan dianut paham demokrasi, sentralisasi, dan dekonsentrasi, diselenggarakan pula asas desentralisasi. Melalui desentralisasi terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan substansional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan perkataan lain, bahwa hadirnya desentralisasi tidak lebih untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.⁴⁵

Sejalan dengan hal tersebut, Bagir Manan menyatakan bahwa hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah.⁴⁶ Penggunaan terminologi "*rumah tangga daerah*" merupakan suatu hal yang sangat penting, hal ini untuk menunjukkan adanya kemandirian dan keleluasaan daerah mengatur dan mengurus sendiri kepentingan daerahnya.⁴⁷ Otonomi yang luas biasanya bertolak dari prinsip bahwasanya semua urusan pemerintahan menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih ketika dikaitkan

⁴²*Op. Cit.*, Muhammad Fauzan, hlm. 84.

⁴³*Ibid.*

⁴⁴*Ibid.*

⁴⁵*Op. Cit.*, Ni'matul Huda, hlm. 16.

⁴⁶*Loc. Cit.*, Bagir Manan.

⁴⁷*Op. Cit.*, Muhammad Fauzan, hlm. 87.

dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintah tidak dapat dikenali jumlahnya.⁴⁸

Sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang diberikan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁴⁹

Berdasarkan pengertian di atas, menurut Bagir Manan terdapat beberapa sistem rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material, dan sistem rumah tangga nyata atau riil.⁵⁰ Selain tiga sistem rumah tangga daerah sebagaimana disebutkan oleh Bagir Manan, menurut Josef Riwu Kaho ada juga sistem rumah tangga sisa (residu) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis, dan bertanggung jawab.⁵¹

Sebagai suatu fungsi pemerintahan, "*urusan rumah tangga daerah*" tidak hanya mengenai kepentingan masyarakat (*public belang*) melainkan juga kepentingan individu (*individueel belang*) dan kepentingan pemerintah itu sendiri, seperti susunan organisasi, pembagian tugas di antara lingkungan jabatan atau jabatan pemerintahan dan lain sebagainya.⁵²

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa urusan rumah tangga meliputi kepentingan individu, penguasa, dan masyarakat yang salah satu tugasnya adalah memadukan antara ketiga kepentingan tersebut dalam implementasinya atau dalam pemenuhannya supaya tidak terdapat kesenjangan antara kepentingan yang satu dengan kepentingan yang lainnya. Artinya antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan penguasa atau pemerintah harus senantiasa selaras, seimbang, dan saling melengkapi.

4. Konsep Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah dalam UU N0.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Telah disinggung sebelumnya bahwa secara yuridis kewenangan adalah hak dan kekuasaan pemerintah yang sah secara hukum, maka dalam konsep Negara hukum (*rechstaat*) segala tindakan pemerintah yang bersumber dari kewenangannya haruslah bersandarkan pada asas legalitas.

⁴⁸*Loc. Cit.*, Bagir Manan, *Menyongsong*.

⁴⁹*Op. Cit.*, Ni'matul Huda, hlm. 20.

⁵⁰*Loc. Cit.*, Bagir Manan, 1994, *Hubungan*.

⁵¹*Op. Cit.*, Riwu Kaho, hlm. 19-27.

⁵²*Op. Cit.*, Bagir Manan, *Hubungan Antara.*, hlm. 86.

Pasal 18A UUD NRI 1945 memberikan dasar konstitusional bagi pengaturan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai berikut:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan tersebut, untuk mengatur hubungan kewenangan pusat dan daerah yang diamanatkan UUD NRI 1945 dapat dilakukan melalui berbagai peraturan perundang-undangan, baik yang secara khusus mengatur otonomi daerah, atau tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan. Hal ini didasarkan pada kenyataan empiris dan yuridis yang menggambarkan bahwa materi dan cakupan pengaturan tentang hubungan pusat dan daerah tidak dapat diatur oleh satu undang-undang.

Hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya terkait dengan berbagai sektor lain yang tidak dapat diperlakukan secara sama. Oleh karena itu, diperlukan adanya undang-undang yang khusus mengatur hubungan kewenangan pusat dan daerah secara umum serta dibutuhkan pula berbagai undang-undang lainnya yang berkaitan dengan otonomi daerah.

Sebagaimana yang telah dikemukakan dalam pembahasan sebelumnya, membicarakan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah bertalian dengan pembagian urusan pemerintahan. Secara khusus, pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah saat ini mengacu pada ketentuan di dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai revisi dari undang-undang sebelumnya yakni UU No. 32 Tahun 2004. Dalam naskah akademik RUU Pemda tahun 2011, revisi UU No. 32 Tahun 2004 dilakukan dengan tujuan untuk memperbaiki berbagai kelemahan dari UU No. 32 Tahun 2004 terkait dengan konsep kebijakan desentralisasi dalam negara kesatuan, ketidakjelasan pengaturan dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan hubungan antara pemerintah dengan warga dan kelompok madani. Praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia menurut UU No. 32 Tahun 2004 belum sepenuhnya menjamin terwujudnya NKRI yang

desentralistis dan mampu menjamin adanya hubungan yang harmonis dan sinergik antar tingkatan dan susunan pemerintahan.⁵³

Salah satu unsur penting di dalam hubungan pusat-daerah adalah pembagian kewenangan. Secara yuridis pembagian kewenangan ini oleh undang-undang diatur sebagai urusan pemerintahan. Klasifikasi urusan pemerintahan secara khusus diatur dalam Pasal 9 yang meliputi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Ketentuan tersebut secara rinci diatur sebagai berikut;

a. Urusan Pemerintahan Absolut

Urusan pemerintahan absolut dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat⁵⁴ dan oleh karena itu tidak berhubungan dengan asas desentralisasi atau otonomi. Urusan Pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dalam Pasal 10 ayat (1) antara lain:

- 1) politik luar negeri;
- 2) keamanan;
- 3) yustisi;
- 4) moneter dan fiskal nasional; dan
- 5) agama.

Dalam ketentuan selanjutnya, diatur bahwa Pemerintah Pusat dalam melaksanakan kewenangan absolut ini dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkannya kepada Pemerintah daerah berdasarkan asas dekonsentrasi.⁵⁵

b. Urusan Pemerintahan Konkuren

Sebagaimana bunyi Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan konkuren dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu provinsi dan kabupaten/kota. Selanjutnya di ayat (4), menyatakan bahwa urusan konkuren yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar bagi pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan konkuren tersebut kemudian dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib tersebut kemudian dibagi lagi menjadi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana kemudian diperinci berdasarkan Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 23 Tahun 2014, yaitu:

⁵³Naskah Akademik RUU tentang Pemerintahan Daerah, Kementrian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2011, dikutip dari www.rumahpemilu.com, diakses tanggal 30 Januari 2016

⁵⁴Lihat Pasal 9 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁵⁵Lihat Pasal 10 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- 1) urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, antara lain:
 - a) pendidikan;
 - b) kesehatan;
 - c) pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d) perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
 - e) ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f) sosial.
- 2) urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, antara lain:
 - a) tenaga kerja;
 - b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c) pangan;
 - d) pertanahan;
 - e) lingkungan hidup;
 - f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g) pemberdayaan masyarakat dan desa;
 - h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i) perhubungan;
 - j) komunikasi dan informatika;
 - k) koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - l) penanaman modal;
 - m) kepemudaan dan olah raga;
 - n) statistik;
 - o) persandian;
 - p) kebudayaan;
 - q) perpustakaan; dan
 - r) kearsipan.
- 3) urusan Pemerintahan Pilihan antara lain:
 - a. kelautan dan perikanan;
 - b. pariwisata;
 - c. pertanian;
 - d. kehutanan;
 - e. energi dan sumber daya mineral;
 - f. perdagangan;
 - g. perindustrian; dan
 - h. transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud di dasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Kemudian, berdasarkan Pasal 14 ayat (1) mengatakan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta

energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi, tetapi untuk minyak dan gas bumi, Berdasarkan pasal 14 ayat (3) kewenangannya berada di Pemerintah Pusat. Hal ini sudah sesuai sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945 bahwasannya penguasaannya haruslah oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Di sisi lain, hal tersebut menurut penulis merupakan upaya negara untuk meminimalisasi ketimpangan pendapatan antara daerah yang kaya dan yang miskin dalam hal Sumber Daya Alam (SDA).

c. Urusan Pemerintahan Umum

Pemerintah pusat juga diberikan kewenangan dalam urusan pemerintahan umum yang diatur dalam Pasal 25 ayat (1) yang antara lain:

- 1) pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- 3) pembinaan kerukunan antar suku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemandirian lokal, regional, dan nasional;
- 4) penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 6) pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- 7) pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Selanjutnya marilah kita melihat bagaimana konsep hubungan kewenangan antara pusat dan daerah yang tercermin dalam pembagian kewenangan tersebut. Sebelumnya telah dikemukakan bahwa Model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah secara teoretis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi tiga, yakni;

- 1) *The Relative Autonomy Model*, yaitu pola hubungan yang memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat.
- 2) *The Agency Model*, model di mana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih

sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundang-undangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol.

- 3) *The Interaction Model*, merupakan suatu bentuk model di mana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintahan pusat dan pemerintah daerah.

Berdasarkan deskripsi ketiga model hubungan tersebut, jika dikorelasikan dengan model pembagian urusan pemerintahan di dalam UU No. 23 Tahun 2014, maka cenderung relevan dengan teori *The Agency Model*. Mengapa demikian? Sebagaimana teori hubungan pusat daerah menurut *the agency model*, pembagian urusan pemerintahan dalam UU No. 23 Tahun 2014 diatur sedemikian rupa secara definitif dan rinci. Hal ini tentu berimplikasi pada kewenangan pemerintah daerah yang sifatnya jelas dan terbatas hanya pada urusan-urusan yang secara eksplisit diatur di dalam undang-undang. Selain urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya sudah menjadi kewenangan pusat, urusan konkuren yang menjadi kewenangan daerah pun pada akhirnya harus mengalami reduksi dari segi kebebasan berotonomi. Hal ini disebabkan Pemerintah Pusat memunyai kewenangan untuk membuat pengaturan dalam bentuk Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) yang dijadikan acuan bagi pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut; berwenang melakukan monitoring, evaluasi dan supervisi terhadap pemerintahan daerah, dan berwenang untuk melakukan urusan pemerintahan yang berskala nasional (lintas provinsi) atau internasional (lintas negara).⁵⁶ Di dalam undang-undang yang bersangkutan hal ini termaktub dalam Pasal 16 UU No. 23 Tahun 2014 dalam ayat (1) dan (2) sebagai berikut;

- (1) Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) berwenang untuk:
 - a. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan
 - b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai

⁵⁶Naskah Akademik RUU tentang Pemerintahan Daerah, Kementrian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2011, dikutip dari www.rumahpemilu.com, diakses tanggal 30 Januari 2016.

pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah.

Dalam pasal selanjutnya yakni pasal 17 ayat (3) terdapat ketentuan mengenai konskuensi jika pemerintah daerah tidak berpedoman pada ketentuan NPSK yang ditetapkan oleh pemerintah pusat;

- (3) Dalam hal kebijakan daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Kewenangan pemerintah dalam hal Norma, Standar, Prosedur Dan Kriteria (NPSK) tentu akan membuat urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah semakin rigid dan terbatas, bukan hanya dari segi lingkup kewenangannya tapi juga dalam hal tata cara pelaksanaannya. Seluruh NPSK yang sifatnya sangat detail dan teknis tersebut juga disusun dan ditentukan oleh pemerintah pusat secara sepihak tanpa melibatkan pemerintah daerah akan tetapi wajib hukumnya untuk ditaati dan dipedomani oleh pemerintah daerah. Ketentuan ini jelas akan mengurangi bahkan meniadakan kebebasan pemerintah daerah dalam mengatur urusan rumah tangganya secara mandiri. Hal ini sangat relevan dengan ciri pokok dari konsep *agency model* sebagaimana yang dinyatakan oleh Dennis Kavanagh, bahwa dalam model *agency* (pelaksana) ini, tujuan nasional dari sebuah kebijakan ditetapkan oleh pemerintah pusat. Sedangkan pemerintah daerah hanya melaksanakannya dengan lingkup diskresi dan kemungkinan perubahan yang sangat kecil. Di sisi lain, ketentuan mengenai pembatalan kebijakan daerah yang tidak sesuai dengan NPSK oleh pemerintah pusat juga berpotensi mengebiri esensi dari otonomi daerah yang seluas-luasnya sebagaimana yang diamanatkan oleh konstitusi.

Dalam hubungan kewenangan antara pusat dan daerah sebagaimana yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014, dapat pula tercermin konsep otonomi seperti apa yang dianut. Sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Bagir Manan, setidaknya ada dua konsep otonomi yang tercermin di dalam pola hubungan kewenangan pusat dan daerah, yakni otonomi luas dan otonomi sempit. Otonomi luas lebih di dasarkan pada prinsip *residual function* atau teori sisa yang fokusnya ada di pemerintah daerah. Artinya, otonomi luas berlaku bila segala urusan pemerintahan menjadi kewenangan daerah selain yang ditentukan oleh pusat, sedangkan otonomi dikatakan terbatas bila urusan-urusan rumah tangga ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Sistem supervisi

dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Selain itu, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Hubungan kewenangan antara pemerintah Pusat dan Daerah sebagaimana yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 jelas tidak mencerminkan otonomi luas. Hal ini disebabkan UU pemda yang baru tidak menerapkan *residual function* atau prinsip sisa yang benar-benar memberikan kewenangan otonomi yang sangat luas (*general competence*). *Residual function* adalah sistem pembagian kewenangan yang dianut dalam regulasi terdahulu yakni UU No. 22 Tahun 1999. Sejak UU No. 32 Tahun 2004 sistem *residual function* mulai ditinggalkan dan berganti menjadi *concurrency function*, di mana selain urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pusat, juga terdapat urusan konkuren yang di-*share* secara berimbang antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Sistem ini dianut kembali di dalam UU No. 23 Tahun 2014, bahkan dari rumusan yang ada, pengaturannya jauh lebih rinci daripada undang-undang sebelumnya. Selain itu, terdapat pula ketentuan agar setiap kebijakan konkuren daerah mesti mengikuti norma, pedoman, standar, dan kriteria yang ditentukan pusat. Hal ini tentu merupakan bentuk pembatasan otonomi. Maka dapatlah kita katakan bahwa konsep hubungan kewenangan pusat dan daerah di dalam UU No. 23 Tahun 2014 menganut prinsip otonomi terbatas.

Konsep ketiga yang dapat kita lihat dalam format pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014 adalah mengenai ajaran atau sistem rumah tangga yang dianut. Sebelumnya telah dikemukakan bahwa secara umum dikenal tiga sistem rumah tangga yakni sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material, dan sistem rumah tangga nyata (riil). Berdasarkan pada klasifikasi urusan pemerintahan yang diatur secara rinci mengenai apa-apa yang termasuk dalam urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum, maka hal ini tentu tidak sesuai dengan ajaran dalam sistem rumah tangga formal yang pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Selain itu, prinsip *concurrency function* yang membagi secara tegas urusan pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten juga tidak sejalan dengan ajaran formal. Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dan yang diselenggarakan daerah. Apa saja yang dapat diselenggarakan oleh pusat

pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh daerah. Dalam sistem rumah tangga formal juga tidak secara *a priori* ditetapkan apa yang termasuk rumah tangga daerah itu. Tugas dari daerah-daerah tidak dirinci secara nominatif di dalam undang-undang pembentukannya.

Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana yang diatur di dalam UU No. 23 Tahun 2014 lebih cenderung kepada ajaran sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga riil. Di satu sisi terdapat pembagian urusan pemerintahan yang rinci antara urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum, dengan pembedaan yang tegas antara tiap tingkatan pemerintah yang merupakan ciri dari sistem rumah tangga material. Sistem rumah tangga material juga berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah. Daerah dianggap memang memiliki ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Lebih lanjut sistem ini berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan.

Sedangkan konsep sistem rumah tangga nyata mislanya tercermin dalam ketentuan mengenai urusan pilihan. Di mana urusan pilihan ini memberikan kewenangan kepada setiap pemerintah daerah untuk mengelola dan mengembangkan secara mandiri keunggulan yang dimiliki oleh daerahnya masing-masing. Hal ini sejalan dengan ajaran rumah tangga nyata di mana isi rumah tangga daerah di dasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata. Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah di dasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang sebenarnya.

C. Penutup

Berdasarkan pembahasan yang telah saya paparkan di atas, maka saya berkesimpulan bahwasanya konsep pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan republik Indonesia dalam rangka otonomi yang seluas-luasnya berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 adalah Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasar sistem konstitusi maka dalam setiap tindakan hukum mengenai konsep hubungan kewenangan antara pusat dan daerah harus dibangun melalui peraturan perundang-undangan, sehingga kewenangan yang merupakan salah satu bentuk kekuasaan memiliki legitimasi (keabsahan), yang nantinya terhadap hubungan kewenangan tersebut memiliki *legitimate power*.

Otonomi itu sendiri merupakan suatu konsep yang dinamis, yang senantiasa mengikuti dan mengalami perkembangan sejalan dengan perkembangan pemikiran yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat.

Terlepas dari pengaruh politik dengan mempertimbangkan keanekaragaman suku, ras, budaya, dan adat istiadat menjadi hal yang mendasari dilaksanakannya otonomi yang seluas-luasnya yang berdiri pada prinsip semua urusan pemerintahan menjadi urusan rumah tangga daerah kecuali yang ditentukan oleh undang-undang. Sejalan dengan hal tersebut asas desentralisasi menjadi pondasi dari bangunan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Selain dari konsep desentralisasi ada pula konsep dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dianutnya asas desentralisasi dalam negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan menghadirkan disintegrasi.

Terkait pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah sebagaimana yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 jelas tidak mencerminkan otonomi luas. Hal ini disebabkan; *Pertama*, Undang-Undang Pemda yang baru tidak menerapkan *residual function* atau prinsip sisa yang benar-benar memberikan kewenangan otonomi yang sangat luas (*general competence*). *Residual function* adalah sistem pembagian kewenangan yang dianut dalam regulasi terdahulu yakni UU No. 22 Tahun 1999. Sejak UU No. 32 tahun 2004 sistem *residual function* mulai ditinggalkan dan berganti menjadi *concurrence function*, di mana selain urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pusat, juga terdapat urusan konkuren yang di-*share* secara berimbang antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Sistem ini dianut kembali di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, bahkan dari rumusan yang ada, pengaturannya jauh lebih rinci daripada undang-undang sebelumnya. Selain itu, terdapat pula ketentuan agar setiap kebijakan konkuren daerah mesti mengikuti norma, pedoman, standar, dan kriteria yang ditentukan pusat. Hal ini tentu merupakan bentuk pembatasan otonomi. Maka dapatlah kita katakan bahwa Konsep hubungan kewenangan pusat dan daerah di dalam UU No. 23 Tahun 2014 menganut prinsip otonomi terbatas.

Kedua, Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana yang diatur di dalam UU No. 23 Tahun 2014 lebih cenderung kepada ajaran sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga riil. Di satu sisi terdapat pembagian urusan pemerintahan yang rinci antara urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum, dengan pembedaan yang tegas antara tiap tingkatan pemerintah yang merupakan ciri dari sistem rumah tangga material. Sistem rumah tangga material juga berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah. Daerah dianggap memang memiliki ruang lingkup urusan pemerintahan

tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Sehingga, konsep sistem rumah tangga nyata misalnya tercemin dalam ketentuan mengenai urusan pilihan. Di mana urusan pilihan ini memberikan kewenangan kepada setiap pemerintah daerah untuk mengelola dan mengembangkan secara mandiri keunggulan yang dimiliki oleh daerahnya masing-masing tidak dapat dilaksanakan.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Abdurrahman, 1987, *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, Jakarta: PT. Melton Putra.
- Buyung Nasution, Adnan, 1995, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia*, Jakarta: PT Intermasa.
- Fauzan, Muhammad, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: UII Press.
- HR, Ridwan, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press.
- Huda, Ni'matul, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press.
- _____, 2005, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kaho, Riwu, 2012, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta: PolGov Fisipol UGM.
- Manan, Bagir, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII.
- _____, 1994, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Marbun, BN., 1982, *DPR Daerah, Pertumbuhan, Masalah, dan Masa Depan*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Muhsan, 2000, *Perspektif Yuridis Dalam Wacana*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Ed. 5 tahun II 2000.
- Siagian, Sondang P, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta: PT. Gunung Agung.
- Soejito Irawan, 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Strong, C.F., 2014, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Bandung: Nusa Media.
- Subakti, Ramlan, 2001, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia.

B. Perundang-Undangan

UUD NRI Tahun 1945.

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

C. Internet

Naskah Akademik RUU tentang Pemerintahan Daerah, Kementrian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2011, dikutip dari www.rumahpemilu.com , diakses tanggal 30 Januari 2016.